

Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai

Otong Rosadi*

Abstrak

Pada Pasal 18 UUD 1945 diamanatkan agar pemerintah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meski demikian, sejak diberlakukannya UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, dan beberapa perundang-undangan lain, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan kini UU Nomor 23 Tahun 2014, menunjukkan kecenderungan untuk menganut sistem rumah tangga otonomi yang berbeda-beda. Pada sisi lain, dalam Pasal 18 UUD 1945 tidak secara tegas diatur mengenai pemegang titik berat otonomi. Politik perundang-undangan pemerintahan daerah yang berlaku menyisakan pertanyaan penting apakah Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) dan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 (pasca perubahan) merupakan politik hukum tetap, yang dapat dijadikan sebagai dasar konstitusionalitas bagi politik perundang-undangan pemerintahan daerah. Apabila demikian, akan timbul pertanyaan baru terkait penyusunan (politik) perundang-undangan pemerintahan daerah. Apakah hal tersebut merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*) sehingga pemerintah dan DPR bisa semaunya memberikan tafsir dan mengisi maksud Pasal 18 sesuai dengan politik perundang-undangan pemerintahan daerah yang dikehendaknya atau bukan? Perbedaan materi muatan dalam setiap peraturan perundang-undangan dan penempatan titik berat pada level (satuan) pemerintahan yang berbeda-beda membuktikan bahwa pola pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia merupakan suatu eksperimen yang tidak pernah selesai.

Kata kunci: bentuk pemerintahan, konstitusionalitas, otonomi daerah, pemerintahan daerah, pemerintah pusat.

Constitutionality of Local Government Regulations in Indonesia: A Never Ending Experiment

Article 18 of the 1945 Constitution instructs the implementation of widest possible autonomy in the performance of Regional Government. However, since the implementation of Law Number 1 of 1945, Law Number 22 of 1948, and other legislations up to Law Number 32 of 2004 and even Law Number 23 of 2014, there has been a tendency of adopting differing systems (bylaws) of autonomy between the laws. Meanwhile, Article 18 of the 1945 Constitution does not strictly assign a particular governmental level or unit as the emphasis for the implementation of autonomy. Such legal politics invites a major question to be

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, Jl. Veteran Dalam No. 26B Padang 25113, (e-mail), S.H. dan M.H. (Universitas Padjadjaran), Dr. (Universitas Indonesia).

addressed, namely whether the legislations, including Article 18 of the 1945 Constitution (pre-amendment), as well as Article 18, 18A, and 18B of the 1945 Constitution (post-amendment) are not fixed legal politics to serve as the constitutionality for the legislations on regional government? And if so, is the legislation on regional government an open legal policy that allows the People's Consultative Assembly (DPR) and the government to freely interpret the content of Article 18 as they wish? The differing emphasis on the governmental level and unit for autonomy demonstrates that the matter of regional government somehow is a never-ending experimentation. This article utilizes normative and historical approaches in conducting content analysis on regional government legislations.

Keywords: *governmental form, local autonomy, local government, central government.*

A. Pendahuluan

Terdapat tiga alasan yang menarik pengkajian terhadap konstitusionalitas pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia sebagai suatu eksperimen yang tidak kunjung selesai. *Pertama*, secara konstitusi berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pemerintahan daerah hanya diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (diubah menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B pasca perubahan). *Kedua*, beberapa undang-undang merupakan turunan (undang-undang organik '*statutory law*') yang lahir dari Pasal 18 cenderung mengatur ragam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sistem (rumah tangga) otonomi, dan titik berat otonomi yang berbeda satu dengan yang lainnya. *Ketiga*, harus dapat ditemukan penempatan titik berat otonomi pada satuan daerah yang ideal di masa mendatang sebagai politik hukum yang bersifat permanen.

Penempatan titik berat pada satuan daerah provinsi atau kabupaten/kota sebagai politik hukum yang permanen merupakan hal yang penting. Penempatan titik berat tersebut bertujuan untuk tidak memunculkan kesan bahwa pengaturan politik perundang-undangan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 (pra-amandemen) dan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 (pasca perubahan), bukan merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*). Dengan demikian, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak lagi bisa memberikan tafsir semaunya dan mengisi maksud Pasal 18 sesuai dengan politik perundang-undangan pemerintahan daerah yang dikehendakinya. Penempatan titik berat dan perbedaan isi atau materi muatan yang diatur dalam tiap undang-undang pemerintahan, selama ini membuktikan bahwa pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia adalah sebuah eksperimen yang tak pernah selesai.

B. Otonomi: Bentuk Kemandirian dan Keleluasaan, Bukan Kemerdekaan

Menurut beberapa teori modern, bentuk negara yang terpenting dewasa ini dibedakan antara negara serikat atau federasi dan negara kesatuan atau *unitarianism*.¹ Negara kesatuan adalah suatu negara dengan kekuasaan seluruh negara berada di tangan pemerintah pusat sebagai pengatur dan daerah sebagai bagian negara.² Berbeda dengan konsep negara serikat atau federasi (*bondstaat, budestaats*) yang dalam pemerintahannya terdiri dari dua atau lebih kesatuan politik, baik yang sudah maupun yang belum berstatus negara. Dalam negara serikat masing-masing pemerintahan berjanji bersatu dalam satu ikatan yang mewakili mereka sebagai satu kesatuan politik. Pengertian seperti ini lebih memperlihatkan 'proses terbentuknya' negara federasi. Pengertian negara federasi yang menggambarkan 'pembagian wewenang' mengandung arti bahwa wewenang dalam negara federasi terhadap urusan dalam negeri dibagi menurut konstitusi antara pemerintah federal dengan anggota-anggota federasi, sedangkan urusan luar negeri biasanya dipegang oleh pemerintah federal (pusat).³

Selain dua bentuk umum di atas, terdapat pula bentuk ketiga, yaitu negara konfederasi. Menurut Muchyar Yara, negara konfederasi mempunyai persamaan dengan negara federasi yakni pembagian kekuasaan vertikalnya akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Perbedaan keduanya yaitu pada negara federasi, pemerintah federal dapat mengeluarkan peraturan yang langsung mengikat warga negara di negara-negara bagian. Pada negara konfederasi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah federal tidak mengikat bagi warga negara-negara bagian, kecuali jika peraturan tersebut disahkan terlebih dahulu menjadi peraturan masing-masing negara bagian.⁴

Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, menganut bentuk negara kesatuan. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan pasalnya, yaitu: "Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk Republik". Pada dalam perkembangannya, ketatanegaraan Indonesia pernah berubah pada tanggal 27 Desember 1949 menjadi negara 'federasi' berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) yang diatur dalam alinea ketiga Mukadimah Konstitusi RIS 1949, yakni: "Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk federasi....".

¹ Pembagian seperti ini menurut C.F. Strong dilihat dari hakikat negara yang di dalam konstitusinya berlaku atau menurut istilah Strong '*the nature of the state to which the constitution*', dalam Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV Rajawali, 1991, hlm. 52. Bandingkan pula dalam K.C. Wheare, *Modern Constitution* London: New York Toronto: Oxford University Press, 1975, hlm. 19.

² Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajawali, 1991, hlm. 14.

³ *Ibid.*

⁴ Muchyar Yara, *Op.cit.*, hlm. 38.

Norma konstitusi lainnya, terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 yang berbunyi: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk republik federasi.”

Perkembangan politik ketatanegaraan Indonesia kembali mengalami perubahan pada hari proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950. Indonesia kembali memilih bentuk negara kesatuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Pada alinea ketiga Pembukaan UUDS 1950 berbunyi, “Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk republik kesatuan...”. Pada pengaturan lain juga terdapat dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUDS 1950 yang berbunyi: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.”

Berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959, rakyat dan pemerintah Indonesia menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara. Dengan demikian, bentuk negara Republik Indonesia menjadi negara kesatuan yang berlaku sampai dengan saat ini. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menggunakan konsep desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) *jo.* Pasal 18 UUD 1945. Desentralisasi atau biasa dikenal sebagai asas otonomi daerah tersebut bersumber pada konsep bentuk negara kesatuan.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *outos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Secara harfiah otonomi berarti perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti 'perundang-undangan' (*regeling*) mengandung arti pula 'pemerintahan' (*bestuur*).⁵

Diberikannya hak perundang-undangan dan pemerintahan kepada badan otonomi seperti pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota mengandung pengertian bahwa badan tersebut dapat mengurus urusan rumah tangga dan atas membuat peraturan dengan inisiatif sendiri. Pada prinsipnya batas rumah tangga suatu daerah otonom dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu:

- a. *Sudut teritorium*, artinya luasnya kekuasaan otonomi suatu daerah terbatas pada wilayahnya saja. Di luar wilayahnya, daerah otonom tidak mempunyai kekuasaan meskipun terhadap penduduknya sendiri;
- b. *Sudut materie*, isi dan luas rumah tangga daerah tergantung pada sistem rumah tangga yang digunakannya.⁶

Mengenai substansi dan ruang lingkup urusan rumah tangga daerah berdasarkan sistem rumah tangganya, Van der Pot dan The Liang Gie berpendapat sama bahwa terdapat 3 (tiga) ajaran yang terkenal mengenai isi dan luasnya rumah

⁵ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999, hlm. 3.

⁶ *Ibid.*

tangga daerah, yaitu:

1. Ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*)
 Dalam sistem ini terdapat pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah yang diperinci dengan tegas di dalam undang-undang pembentuknya, yakni '*materiele taakverding*' yang artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu-persatu. Jadi secara nominatif pengaturan tersebut ada di dalam undang-undang pembentukannya;
2. Ajaran rumah tangga formil (*formele huishoudingsbegrip*)
 Dalam sistem ini, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem ini berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan daerah;
3. Ajaran rumah tangga riil
 Sistem ini lazim pula disebut sistem otonomi nyata atau sistem otonomi riil. Disebut 'nyata' karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan, faktor, tindakan dan kebijaksanaan yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dan kemampuan dan kekuatan, baik dalam (intern) daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1957), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah 1965 (UU Pemda 1965), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah 1974 (UU Pemda 1974) menyebutkan sistem rumah tangga yang nyata (*reele*).⁷

Mengenai tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), Bagir Manan berpendapat bahwa dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan. Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian meliputi baik asas maupun cara melaksanakannya.

Pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya, karena sama-sama mengandung unsur otonomi. Perbedaan hanya ada pada tingkat kebebasan dan kemandirian, maka tiada perbedaan mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan (*broertjes van het zelfbeschikkingsrecht*). Pandangan yang membedakan secara mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan, diakibatkan pengaruh *driekringenleer* yang sudah lama ditinggalkan.⁸

⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya*, Karawang: Unsika, 1993, hlm 4.

Tugas pembantuan atau *medebewind* adalah diberikannya kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam penyelenggaraan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan tertentu, menurut atau berdasarkan undang-undang (peraturan perundang-undangan).

Pada saat membahas sistem rumah tangga, termasuk di dalamnya mengenai tugas pembantuan di Belanda, Bagir Manan melihat bahwa berdasarkan ruang lingkup kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, tugas pembantuan dibedakan menjadi tugas pembantuan fakultatif (*facultatieve medebewind*) dan mekanis (*mechanisch medebewind*).⁹ Bagir Manan mendeskripsikan bahwa dalam tugas pembantuan mekanis kebebasan *provinsi* atau *gemeente* untuk menentukan sendiri kebijaksanaan pengaturan dan pengurusan tugas pembantuan sangat dibatasi. Peraturan perundang-undangan yang dibantu pelaksanaannya telah mengatur secara rinci dan mempunyai sifat memaksa.

Tugas pembantuan fakultatif memberikan kebebasan yang lebih luas kepada *provinsi* atau *gemeente* dalam melaksanakan tugas pembantuan. Peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan memberikan kebebasan yang cukup kepada pelaksana tugas pembantuan untuk menentukan sendiri bagaimana pengaturan dan pengurusan tersebut dilaksanakan.¹⁰

Menyimak ulasan di atas, secara konseptual tugas pembantuan merupakan salah satu wujud dari desentralisasi disamping otonomi daerah. Antara tugas pembantuan dan otonomi daerah dewasa ini telah dianut pandangan bahwa tugas pembantuan sesungguhnya merupakan unsur dari otonomi daerah. Perbedaan kedua konsep tersebut tidaklah dilihat sebagai hal yang prinsip, tetapi terletak pada tingkat kemandirian dan kebebasan yang dimiliki oleh keduanya. Tingkat kemandirian dan kebebasan otonomi daerah lebih besar dibandingkan dengan tingkat kemandirian dan kebebasan dari tugas pembantuan.

Mengenai pemerintahan daerah dalam UUD 1945 ditemukan ketentuan Pasal 18 yang di dalamnya ditegaskan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Pada saat Perubahan UUD 1945, terjadi perubahan atas Pasal 18 menjadi:

⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 85.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 86.

BAB VI
PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

C. Konsepsi Pakar tentang Titik Berat Otonomi Daerah

Beberapa pakar dan negarawan telah mengemukakan konsepsinya mengenai titik berat otonomi daerah, misalnya Mohammad Hatta, Soetardjo Kartohadikoesoemo, Kadarman Reksonotoprodo, The Liang Gie, dan lain-lain. Secara teoretis, Mohammad Hatta pada tahun 1946, seperti yang dikutip oleh Bagir Manan telah memberikan indikasi mengenai titik berat otonomi dengan mengatakan: “lingkungan yang terpenting untuk susunan rakyat dan untuk menegakan dasar pemerintahan sendiri harus mempunyai badan perwakilan. Lingkungan yang selebihnya menjadi badan badan koordinasi saja. Lingkungan yang terpenting bagi susunan rakyat ialah desa dan kabupaten atau kota”.¹¹ Pada bagian lain, dikatakan bahwa lingkungan sebagai kecamatan, residensi, dan provinsi adalah badan koordinasi saja.

Dari uraian Mohammad Hatta di atas, terlihat bahwa inti otonomi akan berada pada desa, kabupaten, dan kota, sedangkan provinsi hanya sebagai badan koordinasi saja. Pada pidatonya yang berjudul “Otonomi Janganlah Menjadi Beban Pemerintah Pusat” pada rapat terbatas di Kabanjahe, 22 November 1950. Mohammad Hatta antara lain menguraikan terkait “Pusat otonomi terletak pada Kabupaten”. Hal ini menjadi penting karena kabupaten cukup luas untuk melakukan pemerintahan otonomi. Di lain pihak, Provinsi bertugas mengkoordinasi setiap kabupaten yang berada di dalam lingkungannya.¹²

Dalam pidato itu disampaikan pula bahwa pemerintah kabupaten seharusnya bukan menjadi beban dari pemerintah pusat, melainkan urusan yang dikerjakan oleh pusat berangsur-angsur akan diambil oleh kabupaten dan malahan lambat laun mungkin banyak jabatan-jabatan yang dikerjakan sebagai kerja gotong royong kabupaten.

Bagian-bagian dari pidato Mohammad Hatta di atas jelas menggambarkan konsepsi beberapa hal, antara lain:

1. Penyelenggaraan pemerintah di daerah dilakukan dengan pemberian otonomi daerah;
2. Titik berat (pusat) otonomi diletakan pada kabupaten;
3. Provinsi akan menjadi koordinator dari kabupaten-kabupaten yang berada di bawah lingkungannya; dan
4. Tujuan pemberian otonomi agar daerah tidak tergantung pada pusat dan melalui otonomi secara berangsur-angsur urusan-urusan (bagian, istilah Mohammad Hatta) akan diselenggarakan oleh kabupaten.

Ahli yang menanggapi gagasan Hatta, diantaranya Soetardjo

¹¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat....*, *Op.cit.*, hlm. 235.

¹² Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato Jilid III*, Jakarta: Inti Idayu Press, 1985, hlm. 79.

Kartohadikoesoemo yang menulis pada Majalah Swatantra berjudul "Konsepsi Hatta". Beliau menulis bahwa dari konsep Mohammad Hatta tentang otonomi daerah ini dapat dikatakan bahwa di Indonesia hanya akan dikenal dua tingkatan daerah otonom, yaitu kabupaten, kotapraja (setingkat kabupaten), dan desapraja. Mengenai konsepsi ini, komentarnya: "Apabila konsepsi Hatta itu dapat diberi arti demikian, maka konsepsi itu patut mendapat tunjangan dari setiap orang yang mengharapkan terlaksananya otonomi daerah yang intensif dan efisien dalam tempo yang singkat".¹³ Mengenai tidak adanya provinsi otonom, Soetardjo mendukung gagasan Mohammad Hatta.

Pandangan Soetardjo yang menarik adalah gagasan mengenai desapraja (sebagai daerah otonom tingkat kedua setelah kabupaten) tidaklah diletakkan pada desa-desa yang sekarang yang dianggapnya bukan saja terlalu kecil untuk dapat menyelenggarakan otonomi sebaik-baiknya, namun juga jumlahnya yang terlalu banyak. Desapraja menurutnya merupakan gabungan beberapa desa yang dibentuk sedemikian rupa, sehingga tercapai bentuk fusi, tetapi melalui jalan evolusi yang dipercepat. Pendapat Soetardjo tentang desapraja ini terdapat persamaan pandangan dengan Muh. Yamin ketika menyebutkan desa sebagai kaki terbawah dari Pemerintahan Republik Indonesia dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).¹⁴

Konsepsi lain turut pula dikemukakan oleh Kadarman Reksonotoprodjo pada bukunya "Otonomi dan Daerah-Daerah Swatantra". Beliau mengungkapkan keberatannya terhadap pembagian wilayah Republik Indonesia dalam daerah-daerah otonom yang bertingkat-tingkat. Menurut pendapatnya hendaknya daerah-daerah otonom itu satu rupa saja, yaitu: di Pulau Jawa yakni kabupaten dan kotapraja; di Sumatera yakni kabupaten serta kota-kota dengan penduduk lebih dari 50.000 jiwa; di Kalimantan terdiri dari kabupaten-kabupaten, daerah-daerah swapraja, Kota Samarinda dan Pontianak, juga dipertimbangkan Balikpapan dan Martapura. Pulau-pulau lain yang di wilayah timur disebut 'daerah', Kota-Kota Makassar, Singaraja, Ambon, dan Provinsi Irian Barat.

Di samping pendapat (konsepsi) para ahli di atas, dianutnya titik berat otonomi pada suatu satuan pemerintahan lebih rendah juga pernah diisyaratkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU Pemda 1948). Dalam penjelasan undang-undang ini diatur dengan tegas khususnya pada bagian IV dengan judul "Letak Titik Berat dalam Memberi Hak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Daerah". Uraian

¹³ Kutipan Soejamto, *Op.cit.*, hlm. 156.

¹⁴ Saafroedin Bahar, et al., *"Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Kemerdekaan Indonesia"*, 29 Mei 1945-19 Agustus 1945, Jakarta: Sekerretaris Negara Republik Indonesia, 1992, hlm. 150.

dalam bagian IV antara lain disebutkan: “Menurut undang-undang pokok ini, maka daerah otonomi yang terbawah ialah desa, nagari, marga, kota kecil, dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau”. Kemudian pada bagian selanjutnya. “Pemerintah Republik kita mempunyai tujuan... untuk memenuhi Pasal 33 UUD 1945, negara dengan rakyat Indonesia harus makmur.” Untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah, yakni desa. Oleh karena itu, desa harus dibuat di dalam keadaan senantiasa bergerak maju (dinamis). Menurut kepentingan itu, pemerintah desa dimasukan di dalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern), bahkan lebih lanjut lagi akan diusulkan agar bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut undang-undang pokok ini lebih diutamakan di desa.

Terhadap ketiga konsepsi para pakar dan UU Nomor Pemda 1948 tersebut, nampaknya ada kesamaan pandangan bahwa pemberian otonomi kepada daerah terutama diberikan (titik berat) kepada satuan pemerintahan lebih rendah yang setara dengan kabupaten daerah tingkat II menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU Pemda 1974). Berdasarkan pembahasan ini, dapat dimengerti bila pada Pasal 11 UU Pemda 1974 diatur peletakkan titik berat otonomi pada daerah tingkat II. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) disebutkan dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Berdasarkan undang-undang ini, pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam **wujud yang luas, nyata dan bertanggung jawab** (cetak tebal oleh Penulis).

Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda 2004), dianut **prinsip otonomi seluas-luasnya** (cetak tebal oleh Penulis). Hal ini dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

D. Pengaturan Pemerintahan Daerah dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia¹⁵

UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengaturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU Desentralisasi 1945)¹⁶ adalah undang-undang (UU) tentang pemerintah daerah yang pertama di Indonesia sejak merdeka dan merupakan undang-undang yang pertama pula yang dibentuk dalam suasana kemerdekaan. UU ini lahir sebagai pencerminan kondisi politik dan ketatanegaraan yang berkembang di tingkat pusat, dimana belum semua lembaga-lembaga negara formal terbentuk. Pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 disebutkan: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite."

Guna menggambarkan kondisi di pusat itu maka di daerah-daerah pun dibentuk Komite Nasional Daerah (KND). Guna menggambarkan negara baru yang berdaulat, undang-undang ini menyebutkan otonomi yang dianut sebagai 'otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat' ialah melalui pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Dikarenakan suasana di daerah pun baru pada tahap memperkenalkan dan memperjuangkan kemerdekaan negara Indonesia, maka kedudukan kepala daerah sangat strategis. Wibawa dan peranan kepala daerah sangat dibutuhkan untuk menggalang dukungan rakyat. Karena itu kepala daerah memimpin KND yang berubah menjadi BPRD. Di samping itu kepala daerah bersama 5 (lima) orang anggota yang dipilih KND menjadi badan eksekutif daerah yang diketuai oleh kepala daerah sendiri. Sifat otonomi daerah yang dianut dan titik berat otonomi menurut UU Desentralisasi 1945 belum dapat dijadikan dasar untuk menilai sifat dan titik berat otonomi di Indonesia, karena undang-undang itu dibuat dalam keadaan darurat dan mendesak untuk menghimpun dukungan rakyat bagi kemerdekaan Indonesia.

Tiga bulan setelah Indonesia merdeka, terjadi perubahan ketatanegaraan yang mendasar, yaitu perubahan UUD 1945 melalui 'konvensi', tidak melalui perubahan tertulis yang mana artinya secara tertulis UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Perubahan dari sistem presidensial ke sistem parlementer dan terjadi melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 *jo.* Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Melalui sistem parlementer, Kabinet Indonesia bukan lagi dipimpin oleh Presiden tetapi oleh seorang Perdana Menteri, yakni Sultan Sjahrir. Sistem parlementer ini memperkuat kedudukan parlemen (legislatif) dan menjadikan Presiden sebagai simbol kekuasaan pemerintahan saja.

¹⁵ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah: Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Ekasakti Press dan Wildan Akademika, 2009.

¹⁶ Ditetapkan dan diumumkan di Jakarta, 23 November 1945.

Perubahan politik ketatanegaraan di tingkat pusat ini mengakibatkan lahirnya pengaturan baru penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengaturan baru ini dilakukan melalui UU Pemda 1948. UU baru ini hanya mengatur daerah otonom dan tidak dikenal daerah administratif. UU baru ini hanya mengenal desentralisasi dan tidak mengenal dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Daerah diberi wewenang penuh untuk mengatur rumah tangganya, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan undang-undang ini, dengan rumusan 'hajat pemerintah akan menyerahkan kewajiban sebanyak-banyaknya'.

Di tiap daerah otonom dibentuk Dewan Pemerintah Daerah (DPD) sebagai eksekutif daerah yang diketuai oleh kepala daerah dan anggotanya dipilih dari dan oleh DPRD. Tugas kepala daerah terbatas, namun terdapat tugas tambahan, yaitu mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD serta berhak menahan putusan-putusan DPRD dan DPD bila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan dari daerah yang lebih luas.

Otonomi yang disebutkan dalam undang-undang ini tidak diikuti kata sandang seperti otonomi luas dan sebagainya. Otonomi yang dianut adalah otonomi yang ideal yaitu menyerahkan kewenangan sebanyak-banyaknya kepada daerah. Meminjam teori Ateng Sjafrudin, dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka, otonomi inilah yang dapat disebutkan sebagai 'pasang' dari otonomi daerah dan memberikan kewenangan terbatas kepada kepala daerah. Kepala daerah diangkat pemerintah pusat atas usul DPRD. Bentuk otonomi daerah seperti ini telah membatasi kewenangan kepala daerah dan memperkuat kedudukan DPRD mirip dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan parlementer yang dianut di tingkat pusat.

Pada Pasal 1 ayat (1) UU Pemda 1948, disebutkan bahwa daerah Negara Republik Indonesia, tersusun dalam tiga tingkatan, yakni: provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) nagari, marga, dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Mengenai letak titik berat, hal tersebut diatur dalam Penjelasan Umum IV. Letak titik berat sendiri ialah memberi hak mengatur dan mengurus rumah tangganya. UU ini menitikberatkan pada desa atau nama lain yang dimodernisasi (..diperbaiki segala-galanya, diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan..).¹⁷

Pada akhir tahun 1949 sampai pertengahan tahun 1950 (± 8 bulan), bentuk negara Indonesia berubah dari negara kesatuan menjadi negara federal sesuai ketentuan Konstitusi RIS 1949. Melalui sistem federal kewenangan pemerintah pusat (federal) dikurangi dan kewenangan daerah (yang disebut negara bagian dan satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri yang bukan negara bagian) menjadi luas dan besar. Tetapi masa RIS ini tidak berlangsung lama, pada 17 Agustus 1950

¹⁷ Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, 10 Juli 1948.

Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Setelah bubarnya RIS dan Indonesia kembali ke negara kesatuan maka UU Pemda 1948 berlaku kembali di seluruh wilayah RI yang pada masa berlakunya RIS hanya berlaku di Negara Bagian Republik Indonesia.

UU Pemda 1957 ditetapkan mengikuti perkembangan politik yang terjadi di tingkat pusat.¹⁸ Setelah bubarnya RIS, maka Konstitusi RIS tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya ditetapkan UUDS 1950. Pada UUDS 1950 dianut sistem pemerintahan parlementer dan memperkenalkan sistem politik yang liberal. Karena itu masa berlakunya UUDS 1950 disebut sebagai masa liberal. UU Pemda 1957 benar-benar mengikuti sistem yang dianut oleh UUDS 1950 yang menjadi induk atau sumbernya itu. Otonomi yang dianut undang-undang ini disebutkan sebagai **otonomi riil** dan seluas-luasnya. Kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah melalui undang-undang baru ini sangat besar dan luas, bahkan mungkin yang paling luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.

Dengan otonomi yang luas itu, kedudukan dan kewenangan DPRD semakin kuat atau pasang sedang kedudukan dan kewenangan kepala daerah semakin menyusut atau surut. Kepala daerah tidak lagi merupakan organ yang berdiri sendiri yang terlepas dari DPRD dan DPD, dimana yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah DPRD dan DPD. DPD diketuai oleh kepala daerah dan menjadi eksekutif daerah yang secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD, sedangkan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah menjadi pengkajian dan kritik dari beberapa kalangan masyarakat terutama para politisi pendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan terlontar pernyataan, bahwa otonomi yang diberikan melalui UU Pemda 1957 dapat berdampak pada kuatnya separatisme atau perasaan kedaerahan yang kuat di daerah-daerah.

Perubahan politik ketatanegaraan yang mendasar terjadi di tingkat pusat melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 dan UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan perubahan sistem pemerintahan yang berubah dari sistem parlementer ke presidensiil, demokrasi pun berubah dari liberal ke demokrasi terpimpin yang mengarah kepada otoritarianisme. Kekuasaan pemerintah di tingkat pusat itu diikuti dengan perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengubah UU Pemda 1957 dengan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Penpres Nomor 6 Tahun 1959 menggeser otonomi daerah dari otonomi seluas-luasnya menjadi sentralistik (surutnya otonomi daerah). Kekuatan DPRD dibatasi (surut) dan kedudukan kepala daerah diperkuat (pasang) dengan menempatkannya

¹⁸ Undang-undang ini didasarkan pada UUD Sementara 1950, tanggal 17 Januari 1957.

sebagai alat daerah dan pemerintah pusat. Undang-undang baru ini merubah konsep 'pemerintahan daerah' yang semula terdiri dari DPRD dan DPD menjadi kepala daerah dan DPRD. Kedudukan kepala daerah menurut undang-undang ini menjadi begitu kuat karena walaupun bertanggung jawab kepada DPRD tetapi tidak dapat diberhentikan oleh DPRD sebelum habis masa jabatannya. Kepala daerah juga sebagai Ketua DPRD.

Dari uraian tersebut, dapat disebutkan bahwa Penpres Nomor 6 Tahun 1959 membuat otonomi daerah menjadi surut dan kekuasaan pusat di daerah (terutama melalui kepala daerah) menjadi pasang atau kuat. Pada tahun 1965, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dicabut dan diganti dengan UU Pemda 1965. Pada UU Pemda 1965 dikukuhkan secara yuridis sentralisasi yang dianut dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959. UU memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat dan daerah serta dijadikan 'sesepuh daerah'. Kepala daerah diperkuat dengan menjadikannya sebagai pusat daya upaya kegiatan pemerintahan daerah dan mata rantai yang kuat dalam organisasi pemerintah pusat. Kepala daerah dicalonkan oleh DPRD dan diangkat oleh pemerintah pusat dan calon dari DPRD ini dapat ditolak oleh pusat dan bila dianggap tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka pusat dapat mengangkat kepala daerah menurut pilihannya sendiri. Menurut undang-undang ini, kepala daerah melaksanakan politik pemerintah (pusat) dan bertanggung jawab kepada Presiden dan sebagai alat daerah, kepala daerah memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Namun demikian, pertanggungjawaban kepada DPRD ini tidak memiliki sanksi, karena tidak dapat diberhentikan oleh DPRD.

Otonomi yang dianut oleh UU Pemda 1965 **tetap otonomi yang riil dan seluas-luasnya**, dengan catatan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada asas desentralisasi dengan 'dekosentrasi sebagai komplemen yang vital'. Tetapi dalam praktiknya dekosentrasi ini bukan pelengkap, melainkan menjadi pilar dari penyelenggaraan pemerintah daerah. Karena itu undang-undang ini memperkuat dominasi pusat (pasang) atas daerah dan menyusutnya otonomi daerah (surut). Undang-undang ini juga memperkuat (pasang) kedudukan kepala daerah dan merosotnya (surutnya) kedudukan DPRD.

Terjadinya perubahan politik ketatanegaraan di Indonesia dengan beralihnya kekuasaan Orde Lama ke pemerintahan Orde Baru, maka terjadi juga perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan itu melanjutkan penguatan kekuasaan pusat atas daerah dan memperkuat kedudukan kepala daerah. Sebaliknya kedudukan DPRD semakin lemah (surut). Hal tersebut dilakukan dengan menetapkan UU Pemda 1974 yang diundangkan pada 23 Juli 1974. Dari judulnya sudah dapat dilihat asas sentralistik yang dianut dengan menetapkan judul sebagai 'Pemerintahan di Daerah', padahal sebelumnya selalu disebut 'Pemerintah Daerah'.

Perubahan itu mencerminkan dominasi pusat di daerah.

Otonomi yang dianut UU ini bukan lagi otonomi yang riil dan seluas-luasnya tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam kerangka otonomi yang nyata dan bertanggung jawab ini, asas dekosentrasi bukan lagi sebagai pelengkap dari asas desentralisasi seperti diatur pada UU Pemda 1965, tetapi asas dekosentrasi ini dilaksanakan secara bersama-sama dengan asas desentralisasi. Dan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas dekosentrasi lebih menonjol dari asas kesentralisasi. Dengan otonomi yang demikian itu otonomi daerah semakin lemah (surut) sedang kekuasaan pusat di daerah semakin kuat (pasang).

Dalam kerangka memperkuat kekuasaan pusat di daerah, undang-undang ini memberikan kekuasaan yang besar kepada kepala daerah dan mengecilkan (memperlemah) kedudukan DPRD. Hal tersebut dapat dilihat dari pemberian kedudukan yang kuat dan wewenang yang besar kepada kepala daerah. Kepala daerah menurut hierarki, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan DPRD hanya memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban yang tidak ada sanksinya. Konsep pemerintah daerah diteruskan sebagaimana diatur oleh UU Pemda 1965, yaitu pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah dalam rangka dekonsentrasi disebut sebagai kepala wilayah. Kepala daerah diberikan kewenangan sebagai 'penguasa tunggal' di bidang pemerintahan daerah. Penguasa tunggal adalah administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, dan pejabat tinggi di bidang pemerintahan di wilayahnya, terlepas dari 'persoalan pangkat'.

Kuatnya asas sentralistik (dekosentrasi) yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melalui UU Pemda 1974 membuat daerah benar-benar lemah. Rakyat daerah hanya menjadi penonton dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, karena semua ditentukan oleh pusat. Kondisi seperti itu menyebabkan banyak kritik dari masyarakat yang dialamatkan kepada pemerintah pusat, terutama dari kalangan cendekiawan yang dilakukan melalui kajian-kajian ilmiah.

Dalam menampung kritik dan saran dari masyarakat, pemerintah melakukan perubahan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Lahirnya PP ini dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, dengan pertimbangan bahwa daerah tingkat II yang langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat. Menurut PP ini, pelaksanaan desentralisasi akan lebih banyak diarahkan ke daerah tingkat II dan pelaksanaan asas dekonsentrasi ditekankan pada daerah provinsi. Di daerah tingkat II asas dekonsentrasi dibatasi yang berarti otonomi daerah diperkuat di daerah

tingkat II dan kekuasaan pusat mulai dikurangi. Untuk mencapai keberhasilan PP itu, maka terlebih dahulu dicoba dilaksanakan di daerah percontohan yang dibentuk tahun 1994 sebanyak 26 daerah tingkat II.

PP Nomor 45 Tahun 1992 ini sebenarnya menghendaki otonomi daerah yang penuh pada kabupaten/kotamadya (daerah tingkat II) sedangkan daerah provinsi merupakan daerah administratif. Belum sepenuhnya dapat dilaksanakannya PP ini, namun muncul gerakan reformasi di Indonesia dan puncaknya adalah pada bulan Mei 1998 yang mengakibatkan runtuhnya kekuasaan Orde Baru.

Pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1998 (setelah berakhirnya Pemerintahan Orde Baru), dikeluarkan Ketetapan MPR (Tap MPR) Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Menurut Tap MPR ini, penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Untuk melaksanakan arahan Tap MPR tersebut, maka Pemerintah dan DPR menetapkan UU Pemda 1999.

Otonomi daerah dan kedudukan kepala daerah yang dianut oleh UU Pemda 1999 benar-benar bertolak belakang dengan UU Pemda 1974. Otonomi yang dianut oleh undang-undang ini adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Pada kabupaten dan kota hanya dilaksanakan asas desentralisasi (tidak mengenal dekonsentrasi), sedangkan di provinsi yang menganut otonomi terbatas, provinsi turut dijadikan sebagai daerah administratif. Hal yang menarik dari undang-undang ini adalah provinsi bukan atasan kabupaten dan kota, sehingga gubernur tidak dianggap oleh bupati dan walikota sebagai atasannya. Karena itu, pada masa UU ini, wibawa gubernur terhadap kabupaten dan kota berkurang dari sebelumnya. Berkaitan dengan kedudukan kepala daerah, pada saat UU ini berlaku otonomi daerah mengalami penguatan (pasang), demikian juga dengan kedudukan DPRD menguat (pasang). Namun sebaliknya kekuasaan pusat di daerah berkurang dan kedudukan kepala daerah merosot (surut).

Konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berubah dari sebelumnya. Menurut undang-undang ini, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya. DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Kuatnya kedudukan DPRD menurut undang-undang ini, sering menimbulkan masalah pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena kepala daerah adakalanya ditekan oleh DPRD untuk memenuhi keinginan DPRD. Jika kepala daerah menolak memenuhi keinginan DPRD tersebut, dimungkinkan akan muncul ancaman oleh DPRD yang akan menolak pertanggungjawabannya dan kemudian diakhiri dengan pemberhentian kepala daerah. Karena itu, korupsi beralih atau merambat ke DPRD dalam

penetapan dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), karena itu cukup banyak pimpinan dan anggota DPRD yang ditahan dan diajukan ke pengadilan.

Perubahan UUD 1945, terutama pengaturan mengenai 'pemilihan langsung presiden dan wakil presiden oleh rakyat', mendorong keinginan kuat masyarakat agar kepala daerah pun dipilih secara langsung oleh rakyat daerah. Seperti diketahui, menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Itu artinya, kepala daerah dapat dipilih oleh DPRD atau dengan cara lain yang demokratis. Dengan adanya ketentuan tersebut, disandingkan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden yang ditentukan dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tuntutan pemilihan langsung kepala daerah pun menjadi kuat dan mengerucut. Tuntutan itu sulit dibendung dan munculah kesepakatan pemilihan langsung oleh rakyat daerah. Berkembangnya tekanan perubahan atas UU Pemda 1999 kemudian melahirkan UU Pemda 2004.

Pada UU Pemda 2004, dianut **otonomi seluas-luasnya** (cetak tebal oleh penulis), dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah (pusat) yang ditetapkan dengan undang-undang. Disebutkan juga otonomi yang dianut adalah **otonomi nyata dan bertanggung jawab** (cetak tebal oleh penulis). Otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab memberikan arti bahwa otonomi yang dianut itu luas, tetapi ada batasannya. Jika dibandingkan dengan UU Pemda 1999, maka otonomi yang dianut tidak lagi sebesar yang dianut oleh UU Pemda 1999 atau dengan kata lain terjadi sedikit penurunan (sedikit surut). UU Pemda 2004 menempatkan pemerintah pusat lebih banyak dapat campur tangan terhadap daerah otonom dibanding dengan UU Pemda 1999. Kepala daerah melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan laporan ini digunakan oleh pemerintah untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai bahan pembinaan lebih lanjut atas daerah.

Kepala daerah bukan lagi dipilih DPRD tapi oleh rakyat daerah secara langsung. Karena itu kepala daerah hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan informasi laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat di daerah. UU Pemda 2004 memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada kepala daerah dibandingkan dengan yang diberikan UU Pemda 1999 dan sebaliknya kedudukan DPRD berkurang kewenangannya. Satu catatan yang perlu dikemukakan sebagai penutup tulisan ini adalah bahwa terkecuali UU Pemda 1948, semua undang-undang dan penpres yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan kata sandang kepada otonomi seperti luas, seluas-luasnya, nyata, bertanggung jawab, dan sebagainya. Hal tersebut menandakan masih ada permasalahan pada otonomi daerah di Indonesia.

Karena UU Pemda 2004 masih menyisakan permasalahan, maka lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2005). Tiga tahun kemudian dilahirkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2008).

Pada perkembangannya kemudian lahir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (UU Pemda 2015).

Pada Penjelasan Umum UU Pemda 2014 disebutkan bahwa: Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak dapat dihindarkan sekalipun urusan pemerintahan antara pemerintah provinsi dengan kabupaten dan kota tidak bersifat hierarkis,¹⁹ namun dalam perannya sebagai wakil pemerintah pusat hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

Dalam banyak pasal dalam UU Pemda 2014, diberikan pengaturan yang lebih berat (lebih kuat) pada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepada daerah provinsi seperti diatur dalam Pasal 91 bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas:

- a. mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;

¹⁹ Penjelasan Umum, angka 3 Urusan Pemerintahan menyebutkan: Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai wewenang:

- a. membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;

Beberapa pasal lebih lanjut menggambarkan betapa kuatnya wewenang gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai peran dalam pemberhentian antar waktu, penggantian antar waktu, dan pemberhentian sementara (Pasal 193 - Pasal 200). Pasal 212 ayat (2) UU Penda 2014 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.

Pada Pasal 214 ayat (1) disebutkan: "Apabila sekretaris daerah provinsi berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atas persetujuan menteri." Pada Ayat (2) berbunyi: "Apabila sekretaris daerah kabupaten/kota berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota atas persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasarkan Pasal 245 ayat (3), rancangan perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Berdasarkan Pasal 245 ayat (4) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berkonsultasi dengan menteri. Selanjutnya menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi Rancangan Perda

Kabupaten/Kota tentang Tata Ruang Daerah berkonsultasi dengan menteri dan selanjutnya menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Berdasarkan Pasal 249 ayat (4), bupati/walikota yang tidak menyampaikan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 254 gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sanksi administrasi berupa teguran tertulis diberikan kepada kepala daerah yang tidak menyebarluaskan perda dan perkara yang telah diundangkan. Berdasarkan Pasal 267, Pasal 270 *jo.* Pasal 271 ayat (1) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD, evaluasi ini dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 276 ayat (2), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan daerah kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 292 ayat (4), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengkoordinasikan usulan kegiatan khusus dengan menteri, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk ditetapkan dalam rencana kerja Pemerintah Pusat sebagai kegiatan khusus yang akan didanai Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan Pasal 306 ayat (2), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengendalian atas defisit APBD kabupaten/kota dengan berdasarkan batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal jumlah kumulatif pinjaman daerah yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

Berdasarkan Pasal 315 ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD. Berdasarkan Pasal 322 ayat (2), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Berdasarkan Pasal 325 ayat (2), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi daerah. Berdasarkan Pasal 361 ayat (4), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengkoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 368 ayat (1), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang

dilakukan daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.

Ketentuan soal pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, Pasal 375 ayat (1) pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 375 ayat (2), dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 375 ayat (3), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum dan bersifat teknis.

Terkait pembinaan dan pengawasan perangkat daerah, Pasal 382 ayat (5) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan fasilitasi khusus kepada penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota yang telah dibina namun tidak menunjukkan perbaikan kinerja. Pasal 382 ayat (6): "Dalam hal daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang sudah dibina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menunjukkan perbaikan kinerja dan berpotensi merugikan kepentingan umum secara meluas, pemerintah pusat melakukan pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu atas biaya yang diperhitungkan dari APBD yang bersangkutan." Berdasarkan Pasal 382 ayat (7): "Pemerintah pusat dapat melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang diambil alih oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disebutkan bahwa titik berat otonomi menurut UU Pemda 2014 lebih berat pada daerah provinsi dengan melihat kedudukan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan demikian dapat ditegaskan, jika UU Pemda 2014 cenderung kembali (resentralisasi) yang terbatas dengan menarik banyak urusan ke gubernur dan daerah provinsi.

E. Penutup

Pada Pasal 18 UUD 1945 diamanatkan agar menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meski demikian, sejak diberlakukannya UU Desentralisasi 1945, UU Pemda 1948, dan beberapa peraturan pundang-undangan lain hingga UU Pemda 2004 dan kini UU Pemda 2014, menunjukkan kecenderungan untuk menganut sistem (rumah tangga) otonomi dan titik berat otonomi yang berbeda-beda antara satu undang-undang dengan yang lainnya.

Politik perundang-undangan yang demikian, menunjukkan bahwa ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) dan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 (setelah perubahan) bukan merupakan politik hukum yang tetap. Kondisi ini meneguhkan pandangan bahwa penyusunan politik perundang-undangan

pemerintahan daerah merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*), sehingga pemerintah pusat dan DPRD dapat memberikan tafsir dan mengisi maksud Pasal 18 sesuai dengan yang dikehendaknya. Perbedaan isi atau materi muatan dan titik berat otonomi pada daerah kecil (desa), daerah kabupaten/kota dan daerah provinsi yang diatur dalam tiap undang-undang pemerintahan daerah membuktikan bahwa pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia sebagai suatu eksperimen yang tak pernah selesai.

Solusi yang ditawarkan Penulis adalah menjadikan 'sistem rumah tangga' dan penempatan 'titik berat otonomi' sebagai politik hukum yang bersifat permanen atau politik hukum mendasar. Urgensi pengaturan tersebut bertujuan agar tidak memunculkan kesan bahwa pengaturan politik perundang-undangan pemerintahan daerah, merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*). Ketidaktegasan norma konstitusi mengatur hal ini, mendorong pemerintah pusat dan DPR dapat semauanya memberikan tafsir dan mengisi maksud Pasal 18 sesuai dengan politik perundang-undangan (pemerintahan daerah) yang dikehendaknya.

Daftar Pustaka

Buku

- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah: Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Ekasakti Press dan Wildan Akademika, Jakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Karawang, 1993.
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Rajawali, Jakarta, 1991.
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1975.
- Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato*, Jilid III, Inti Idayu Press, Jakarta, 1985.
- Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1991.
- Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.

Dokumen Lainnya

Saafroedin Bahar, et al., "Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Kemerdekaan Indonesia", 29 Mei 1945-19 Agustus 1945, Sekeretaris Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1992.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengaturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undnang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undnang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undnang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undnang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.